

La autonomía universitaria: realidades y desafíos de hoy*

*Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro***

Mi participación tiene como propósito comentar algunos de los obstáculos y retos que enfrentan las universidades públicas para conservar y ejercer la autonomía que por ley les corresponde.

El concepto de autonomía universitaria en las instituciones de América Latina, y de México, por supuesto, tiene atributos distintivos y surge en un contexto donde predominan estructuras políticas basadas en el autoritarismo, el corporativismo y la corrupción; con gobiernos antidemocráticos, populistas, dictatoriales y centralistas.

Históricamente, la autonomía se ha consolidado como un pilar básico y ha sido el bastión con el que las universidades se han protegido de los embates del poder, y de los vaivenes políticos, ideológicos y dogmáticos. Bajo su égida, las universidades han logrado desarrollarse para constituirse como instituciones sociales, científicas y culturales de amplio prestigio y que son patrimonio indiscutible de los ciudadanos.

No obstante, en las últimas tres décadas el Estado ha puesto en operación diversas estrategias para limitar su autonomía, que en gran medida, son las políticas destinadas a conducir el sistema público universitario. Con estas estrategias el gobierno ha incrementado su injerencia y control sobre las instituciones de educación superior del país, acotando cada vez más la autonomía de las universidades públicas.

Al respecto, comentaré brevemente las políticas más importantes y señalaré la relación que tienen con la autonomía universitaria. La primera es la

* Ponencia presentada en las reuniones de la UDUAL: Asamblea Región México, ECOES, Red de Macrouiversidades Mexicanas. Guadalajara, Jal. México, 20 y 21 de septiembre de 2012.

** Doctor en Educación por la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos; Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara y profesor investigador de la misma universidad con una amplia y reconocida trayectoria académica.

privatización, que no sólo se trata del crecimiento de la educación privada sino también de la inclusión de conceptos y prácticas provenientes del sector empresarial. La segunda, relacionada con la anterior, es la diversificación del sistema. La tercera, que prácticamente tiene que ver con todo, es la evaluación de la calidad, con sus añadidos, como la planeación estratégica, la gestión, los programas de estímulos, entre otros. Por último, el financiamiento público con sus diversos mecanismos y artilugios.

En los últimos años el gobierno ha dado un decidido impulso a la educación superior privada, y ésta ha sido una de las políticas más consistentes y exitosas en los sexenios pasados. Por ejemplo, en 1980 la matrícula atendida en instituciones privadas no llegaba a 160 mil alumnos. El día de hoy, esta cifra se ha multiplicado por seis. Actualmente, un millón de jóvenes estudian en el sector privado, con el alto costo que esto significa para sus familias.

Este proceso de privatización, además de tener la finalidad expresa de incrementar la cobertura sin que le cueste un sólo centavo al gobierno, también tiene un objetivo implícito que responde a motivos políticos.

Es decir, debido a las dificultades que supone para el gobierno conducir a las universidades públicas por ser autónomas, una de las medidas recurrentes ha sido diversificar el sistema.

Por lo tanto, además de generar condiciones inmejorables para que el sector privado se desarrolle, se han abierto instituciones en las que el gobierno tiene un control directo, como son las universidades tecnológicas, las politécnicas y las interculturales. De acuerdo con Rolling Kent, “a lo largo de los años noventa se han creado más de 150 instituciones públicas de educación superior tecnológica” (2005: 67).

Mientras tanto, la educación universitaria autónoma ha mostrado un crecimiento cada vez menor. Incluso, con la salvedad de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, que es un caso excepcional, desde 1975 no se ha vuelto a abrir ninguna universidad pública autónoma, siendo la última en crearse la de Baja California Sur.

Entonces, el gobierno deja de crear universidades públicas autónomas, y debido al crecimiento de la demanda, se expande el sector privado, mientras

que las instituciones que el gobierno crea, por diversas razones, no son atractivas para muchos jóvenes.

Estas acciones han acotado la presencia de las universidades autónomas y han disminuido los recursos públicos destinados a estas instituciones, además de aumentar la presión social y gubernamental para que las autónomas atiendan a más estudiantes, sin que haya el financiamiento suficiente para ello.

Otra de las políticas centrales ha sido la evaluación, que prácticamente lleva cuando menos dos décadas siendo la herramienta más socorrida del gobierno para presionar a las universidades autónomas.

En el caso de México, una de las características ha sido ligar la evaluación al financiamiento, y esto se ha constituido en una herramienta eficaz para conducir a las universidades autónomas hacia perspectivas más pragmáticas, eficientistas y mercantilistas, acordes con la visión gubernamental.

Una de las características de la evaluación es la cantidad y la variedad. Actualmente están en funcionamiento un número alarmante de organismos, programas y fondos relacionados con la evaluación. Tan sólo a manera de ejemplo, se realizan labores de evaluación a través del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), y del llenado de formatos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Hay también evaluación de los programas académicos mediante los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Aparte está la acreditación de programas educativos realizada por los organismos del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), para licenciatura, y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) para el posgrado.

Existen diversos fondos a concurso (sin mencionar los que funcionaron en el pasado, que ya sería el colmo) como son: el fondo para ampliar y diversificar la oferta educativa en educación superior; el fondo para elevar la calidad de la educación superior de las universidades públicas estatales; el fondo de saneamiento financiero de universidades públicas estatales por debajo de la media nacional en subsidio por alumno; el fondo para la atención de

problemas estructurales de las universidades públicas estatales, en sus modalidades de reconocimiento de la plantilla y apoyo a reformas estructurales; y los fondos asociados al PIFI, que son el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) y el Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA).

También están los exámenes generales de ingreso y de egreso de estudiantes de educación superior realizados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), o diseñados por las mismas instituciones, o contratados con algún organismo extranjero como el *College Board*.

Asimismo, están los programas de incentivos al personal académico universitario, como son el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el Sistema Nacional de Investigadores y los programas de estímulos al desempeño docente, entre otros. Además están las evaluaciones al sistema que han realizado los organismos internacionales, como el Informe Combs y las exámenes que ha realizado la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Todas estas actividades, programas, fondos y organismos comprueban que la evaluación de la educación superior en México es un tema muy importante y que consume una gran cantidad de tiempo y de dinero.

Sin embargo, los resultados tangibles son bastante cuestionables. Por ejemplo, algunos críticos han señalado que si se cumpliera tan sólo la cuarta parte de lo que dice el PIFI que debe hacerse, y de lo que dicen las instituciones de educación superior (IES) que hacen, no cabe duda que las universidades del país estarían encabezando los *rankings* internacionales. Esto es lo que en el medio se conoce como el síndrome de “la universidad de papel”, término acuñado por Luis Porter.

La cuestión es que en México la evaluación se ha convertido en una industria, e implica una importante inversión para las instituciones. Como afirma Díaz Barriga, la evaluación en México es compulsiva, y yo añadiría que por momentos es obsesiva y hasta insultante.

Lo que sucede es que la evaluación tiene un carácter político, una intencionalidad de control, de dirección, de imposición. Y esto es debido a que está asociada con la distribución de los recursos económicos; con mecanismos sofisticados, rígidos, complejos, laboriosos, cuya finalidad es solventar problemas de confiabilidad, o de políticas acordadas y no aplicadas, o de incumplimientos de los objetivos expresados en los planes gubernamentales.

Asimismo, otro de los problemas que representan estos fondos y programas es que estandarizan a todas las universidades del país sin distinción de sus características regionales, históricas y sociales. Meten a las universidades en una camisa de fuerza como si todas operaran de la misma manera; como si no hubiera diversidad en cuanto a las estructuras organizativas, cuerpos normativos, sistemas de gestión y formas de autogobierno. Sin duda, estandarizar de esa manera es otra forma de violentar la autonomía universitaria que confiere a las instituciones que la poseen la facultad de administrarse y de gobernarse a sí mismas.

Por otro lado, hay una confusión bastante extendida en el medio de la educación superior en cuanto a que se dice que el gobierno subsidia a la universidad, es decir, sostiene a un organismo autónomo que no gobierna. Sin embargo, estamos hablando de recursos públicos, y éstos provienen de los impuestos que pagamos los ciudadanos. En otras palabras, el dinero público invertido en las universidades no es propiedad del gobierno.

Quizás esta confusión sea una de las razones por las que en el gobierno ha prevalecido la preocupación sobre la inversión que destina a las universidades. Alguna ocasión escuché a un político ilustre decir que las universidades le salen muy caras al gobierno.

Es un hecho que el presupuesto anual destinado a las universidades públicas es motivo de constantes e intensas negociaciones tanto a nivel federal como a nivel estatal. Para no extenderme, aquí sólo relataré un ejemplo, con la aclaración de que algunos de los incidentes mencionados ocurren de manera simultánea, y son a veces mucho más intensos y ríspidos de lo que parecen.

Aproximadamente, durante el mes de agosto, la Universidad de Guadalajara presenta su propuesta de presupuesto con el que espera operar el siguiente

año. Posteriormente, vienen las negociaciones con el gobernador del estado, con los secretarios de finanzas y de educación y con otros distinguidos funcionarios. Después, es necesario cabildear con los diputados locales, con los empresarios y con algunas otras organizaciones sociales.

También, hay que buscar acuerdos con el presidente de la república, con los secretarios de hacienda y de educación, con las cámaras de diputados y de senadores, con la ANUIES, con otras instituciones de educación superior y con diversos organismos no gubernamentales.

Estas negociaciones se llevan a cabo durante varios meses. Pero una vez que el presupuesto ha sido aprobado, cotidianamente hay que estar gestionando y presionando para que la entrega de los recursos sea de acuerdo con lo asignado. Después viene la elaboración y presentación de los diversos proyectos a concurso para obtener recursos extraordinarios, es decir los dichosos fondos a concurso que son muchos. Una vez obtenidos, hay estar constantemente gestionando su entrega en los tiempos y formas y por las cantidades acordadas.

En fin, puedo asegurarles que el financiamiento es otro elemento que coarta la autonomía universitaria, porque en estos arduos procesos de negociación, en algunas ocasiones las universidades se ven ante la disyuntiva de ceder a ciertas presiones (algunas inconfesables, hay que decirlo), o por el contrario, perder recursos que son muy necesarios. No cabe duda que los que definen en gran medida el financiamiento de las universidades autónomas son el juego político, el poder de negociación, el cabildeo, la gestión con autoridades gubernamentales y las buenas relaciones que se tengan con los actores externos y totalmente ajenos a la comunidad académica.

Aparte de las políticas federales que comenté brevemente, están los aspectos legales y políticos que cada vez han ido acotando más la autonomía universitaria.

El tiempo no me permite explayarme al respecto y sólo mencionaré a la Auditoría Superior de la Federación y la del Estado de Jalisco, que tienen la facultad legal de realizar auditorías a la universidad; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información; además de los estados financieros; los informes que se tienen

que presentar por cada uno de los fondos obtenidos; la elaboración del PIFI y el PIFOP; las comprobaciones de gasto, las auditorías académicas, y en última instancia, las negociaciones, presiones, amagos y movilizaciones que se tienen que realizar para que se entreguen los recursos que ya han sido aprobados y que los políticos no quieren entregar, sin haya ninguna razón para ello.

Por último, es importante dejar bien claro que el Estado bajo ninguna circunstancia niega la autonomía universitaria en su discurso. Sin embargo, en la práctica opera para minarla y disminuirla a través de diversos y sofisticados mecanismos de control, que están disfrazados con el discurso de lo que el gobierno concibe como la calidad, la modernidad y la excelencia educativa.

Después de todo lo anterior, y parafraseando a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), cabe preguntarse si realmente la educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado, y si su autonomía es un requisito indispensable para cumplir plenamente con sus funciones. O si, por el contrario, en la actualidad todo apunta a que estos principios han caído en desuso, y la autonomía es sólo un membrete sin ningún sentido.

Particularmente estoy convencido que la universidad debe ser una institución autónoma con plena independencia de todo poder político, ideológico, dogmático y económico; y que la libertad de cátedra, de investigación y de formación en valores, es la razón que sostiene a las universidades.

Referencias bibliográficas:

Alcántara S., Armando (2009) "La autonomía en las universidades públicas mexicanas: vicisitudes de un concepto y una práctica institucional", en Muñoz H. (coord.) *La universidad pública en México*. México: SES, UNAM; M.A. Porrúa.

----- (2009-a) "Autonomía, evaluación y financiamiento en la universidad", en *Campus Milenio* No. 337, jueves 17 de septiembre de 2009, México.

Díaz Barriga, Ángel (1993) "La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal", en *Revista de la educación superior XXII*, (3) No. 88, pp.81-101. México: ANUIES.

----- (2005) "Riesgos de los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior", en *Seminario regional: las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina*. IESALC-UNESCO.

Kent Serna, Rollin (2005) "La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México", en *Revista de la educación superior XXXIV*, (2) No. 134, pp.63-79. México: ANUIES.

Muñoz García, Humberto (2009) "El sentido político de la autonomía universitaria", en *Campus Milenio* No. 337, jueves 17 de septiembre de 2009, México.

UNESCO (2008) *Declaración de la conferencia regional de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Cartagena (Colombia): IESALC-UNESCO.

----- (2009) *Conferencia mundial sobre educación superior: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. UNESCO, París.